ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XLI, 14 SECTIO G 1994

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Międzynarodowego i Publicznego

Lech ANTONOWICZ

Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie umów międzynarodowych

Competence of the President of the Republic of Poland with Respect to International Agreements

Państwo jako podmiot prawa międzynarodowego realizuje swoje uprawnienia i obowiązki przez organy władne wyrażać wolę tego państwa. Problematyka kompetencji organów państwa w zakresie stosunków międzynarodowych należy przede wszystkim do dziedziny prawa konstytucyjnego, ale nie jest też obojętna dla prawa międzynarodowego. Sfera reprezentacji zewnętrznej państwa jest bowiem przedmiotem uregulowania zarówno prawnopaństwowego, jak i prawnomiędzynarodowego.

Postanowienia konstytucyjne, które regulują stosunki międzynarodowe państwa, siłą rzeczy wkraczają w materie, które są uregulowane w prawie międzynarodowym. Nie dotyczy to jednak przepisów konstytucyjnych, które uprawnienia przysługujące państwu jako całości włączają do kompetencji różnych jego organów. Jest to bowiem zagadnienie, którego prawo międzynarodowe nie reguluje, pozostawiając je w sferze wyłącznej kompetencji państwa.

Pierwszoplanową pozycję wśród organów państwa w zakresie stosunków międzynarodowych zajmuje tradycyjnie szef państwa. Prawo konstytucyjne rozstrzyga kwestię, który organ państwa jest jego szefem i jakie są jego uprawnienia zagraniczne. Uprawnienia te mogą polegać na rzeczywistym kształtowaniu polityki zagranicznej państwa, a mogą też ograniczać się do funkcji wyłącznie reprezentacyjnych. Dawniej uważano, że kompetencja szefa państwa do reprezentowania państwa na zewnątrz jest nieograniczona i przyjmowano, że domniemanie tej kompetencji jest bezwzględne i nie dopuszczające dowodu przeciwnego.[1] Współ-

[1] Zob. J. Makowski: *Podręcznik prawa międzynarodowego,* Warszawa 1948, s. 125.

cześnie należy także przyjmować takie domniemanie, ale z zastrzeżeniem oczywistych ograniczeń konstytucyjnych.[2]

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie ma istotnego znaczenia kwestia, czy szef państwa jest organem jednoosobowym (monarcha, prezydent), co jest regułą w państwach współczesnych, czy też wieloosobowym (Rada Państwa, prezydium parlamentu). W II Rzeczypospolitej funkcje szefa państwa pełnił prezydent. Instytucję tę utrzymano również w pierwszym okresie Rzeczypospolitej Ludowej i dopiero konstytucja z dnia 22 lipca 1952 roku ustanowiła Radę Państwa — kolegialny organ będący niejako głową ówczesnego państwa polskiego.[3] Zmiany wprowadzone do tej konstytucji w 1989 roku przywróciły jednoosobowego szefa państwa w postaci prezydenta jako najwyższego przedstawiciela państwa polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych.[4] To rozwiązanie ustrojowe zachowała ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.[5] Ustawa powyższa w artykule 32 stanowi, że prezydent RP sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zagranicznych. Rozwinięciem i konkretyzacją tego ogólnego przepisu są postanowienia tej ustawy konstytucyjnej przewidujące uprawnienia prezydenta w trzech podstawowych dziedzinach: umów międzynarodowych, stosunków dyplomatycznych oraz stanu wojny. Artykuł niniejszy dotyczy tej pierwszej dziedziny.

*

* *

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku kilkakrotnie posługuje się terminem „umowy międzynarodowe". Jest to termin zbiorczy na określenie różnego rodzaju porozumień pozostających pod rządami prawa międzynarodowego. Posługiwała się nim również konstytucja z dnia 22 lipca 1952 roku. Natomiast obie konstytucje polskie okresu międzywojennego — z 17 marca 1921 roku[6] oraz z 23 kwietnia 1935 roku[7] — używały jako odpowiednika wyrażenia „umowy z innymi państwami".

Określenia „umowy międzynarodowe" i „umowy z innymi państwami" nie są tożsame. Wyrażenie pierwsze jest szersze i dzięki temu współcześnie

---

[2] Zob. L. Antonowicz: *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1993, s. 114.

[3] *Polskie konstytucje. Od szlacheckiej do Rzeczypospolitej Polskiej (Wybór tekstów źródłowych)*, Warszawa 1991, s. 143—163.

[4] *Ibid.*, s. 168—171).

[5] „Rzeczpospolita", 1992, Nr 272/3310.

[6] *Polskie konstytucje...*, s. 95—116.

[7] *Ibid.*, s. 117—133.

bardziej właściwe, gdyż obejmuje ono również umowy państwa z organizacjami międzynarodowymi, który to rodzaj umów w okresie po II wojnie światowej spotyka się coraz częściej. Praktyce tej odpowiada także przepis art. 52 ust. 1 pkt 7 ustawy konstytucyjnej z 1992 roku stanowiący, że Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej (Rząd) utrzymuje stosunki i zawiera umowy z rządami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi. Z kolei termin „umowy z rządami innych państw" jest węższy od terminu „umowy z innymi państwami", gdyż obejmuje tylko te spośród umów międzypaństwowych, w których rządy występują jako organy je zawierające.

Nasuwa się pytanie, czy istnieje ewentualność zawarcia przez państwo polskie jeszcze innych pod względem podmiotowym umów międzynarodowych niż umowy z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Na pytanie to należy odpowiedzieć pozytywnie, wymieniając przede wszystkim umowy ze Stolicą Apostolską. Tak więc konkordat podpisany dnia 28 lipca 1993 roku [8] jest niewątpliwie umową międzynarodową, aczkolwiek nie jest umową międzypaństwową, ani też umową między państwem a organizacją międzynarodową. Konstytucja marcowa z 1921 roku zawierała specjalny przepis w art. 114 przewidujący ratyfikację przez Sejm układu ze Stolicą Apostolską.

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku stanowi w art. 28 ust. 2, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej stoi na straży przestrzegania umów międzynarodowych. Podobny przepis wprowadziła do konstytucji z 1952 roku nowela konstytucyjna z 1989 roku, z tą jednak różnicą, że była w niej mowa o przestrzeganiu tylko międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych.

Przestrzeganie umów międzynarodowych zawartych przez państwo jest jego obowiązkiem prawnomiędzynarodowym. Obowiązek ten powinny spełniać wszystkie organy państwa, w tym także jego szef, niezależnie od stosownego przepisu prawnokonstytucyjnego. Trzeba podkreślić, że przepis tego rodzaju stanowi nowość w polskim prawie konstytucyjnym.

Ustawa konstytucyjna z 1992 roku — tak jak i konstytucja z 1952 roku — dla określenia kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do umów międzynarodowych używa zwrotu „ratyfikuje i wypowiada". Ratyfikacja jest zatwierdzeniem przez naczelny organ państwa umowy międzynarodowej, wobec której zostały już dokonane jakieś czynności przygotowawcze, ale nie nastąpiło jeszcze definitywne związanie się jej postanowieniami. Akt ratyfikacji jest właśnie wyrazem woli defnitywnego związania się państwa postanowieniami danej umowy. „Ratyfikacja" nie jest jednak je-

[8] „Gazeta Wyborcza" z 29 lipca 1993, s. 12—13.

dynym terminem, jakim umowy międzynarodowe posługują się dla określenia sposobu ich przyjęcia. Niejednokrotnie od „ratyfikacji" odróżnia się „przystąpienie", które ma oznaczać sposób przyjęcia umowy przez państwa, których przedstawiciele nie brali udziału w rokowaniach o zawarcie danej umowy, bądź też nie podpisali odpowiedniego projektu umowy. Należy sądzić, że termin „ratyfikacja" w ujęciu polskiego prawa konstytucyjnego powinno się rozumieć szerzej, obejmując nim również inne sposoby przyjęcia umów międzynarodowych. Polska praktyka traktatowa idzie właśnie w tym kierunku.

Wypowiedzenie umowy międzynarodowej jest sposobem zakończenia jej mocy obowiązującej przewidzianym w niej samej. Terminowi „wypowiedzenie" w polskim prawie konstytucyjnym można przypisywać znaczenie szersze, to znaczy obejmujące wszystkie zgodne z prawem międzynarodowym akty, które kładą kres umowom międzynarodowym ratyfikowanym przez prezydenta RP.

Zarówno konstytucja marcowa, jak i konstytucja kwietniowa w swoich przepisach dotyczących kompetencji prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie umów międzynarodowych pomijały sprawę ich wypowiadania. Natomiast można zauważyć różnicę między nimi, jeśli chodzi o określenie czynności prowadzących do tego, że państwo polskie stawało się stroną umów międzynarodowych. Tak więc konstytucja marcowa mówiła, że prezydent zawiera, a konstytucja kwietniowa, że zawiera i ratyfikuje umowy z innymi państwami. W praktyce różnica ta nie miała charakteru merytorycznego, gdyż to, co czynił prezydent na podstawie konstytucji marcowej w odniesieniu do umów międzynarodowych, należałoby nazwać właśnie ratyfikowaniem ich. Termin „zawarcie" w odniesieniu do umów międzynarodowych można rozumieć bądź jako cały proces, bądź jako moment kończący proces, począwszy od którego umowa staje się dla jej stron obowiązująca pod względem prawnomiędzynarodowym. Należy podkreślić, że terminologia traktowana jest bardzo niejednolita, wskutek czego przez zawarcie umowy międzynarodowej rozumie się niekiedy tylko jej podpisanie, przy założeniu, że do uprawomocnienia się potrzebne są jeszcze dodatkowe czynności.

Wyposażając prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej w prawo ratyfikowania i wypowiadania umów międzynarodowych, ustawa konstytucyjna z 1992 roku zobowiązuje go do zawiadamiania Sejmu i Senatu o dokonanych ratyfikacjach i wypowiedzeniach. Jest to *novum* konstytucyjne w dwojakim sensie. Po pierwsze, analogiczny przepis konstytucji marcowej mówił o podawaniu umów do wiadomości Sejmu, a nie Sejmu i Senatu. Po drugie, dotyczył umów zawieranych, czyli w praktyce ratyfikowanych, natomiast pomijał milczeniem umowy wypowiadane przez prezydenta RP.

Niemniej informacje na temat wypowiadania przez Polskę umów międzynarodowych pod rządami tej konstytucji, jak i następnych konstytucji, były ogłaszane w Dzienniku Ustaw.

Należy podkreślić, że prawo międzynarodowe nie określa procedury zawierania umów międzynarodowych. W praktyce traktatowej wytworzyły się wprawdzie pewne wzorce w tej dziedzinie, ale nie są one obowiązujące dla państw. Mocy obowiązującej nie nadała im także konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 roku, pozostawiając wybór trybu zawierania umów międzynarodowych państwom.[9]

Ustalając zasadę, że umowy międzynarodowe ratyfikuje prezydent RP, ustawa konstytucyjna z 1992 roku nie określa kategorii umów, które powinny podlegać ratyfikacji. Międzynarodowa praktyka traktatowa od dawna wskazuje na to, że nie wszystkie umowy zawierane są w trybie ratyfikacji.[10] Nie ma też jakichkolwiek podstaw, aby sądzić, że generalny wymóg ratyfikacji przewiduje polskie prawo konstytucyjne. Wynika to choćby z przytoczonego wyżej przepisu, który w prawo zawierania umów międzynarodowych wyposaża również Radę Ministrów RP. Zdolność traktatową państwa polskiego realizują różne jego organy — prezydent, rząd oraz poszczególni ministrowie. Odpowiednio do tego powstaje podział na umowy państwowe, rządowe i resortowe. Terminologia ta jest trochę myląca, gdyż wszystkie trzy rodzaje umów wiążą państwo i pod tym względem między nimi nie ma istotnej różnicy.

Rozgraniczenie kompetencji między prezydentem Rzeczypospolitej a rządem i poszczególnymi ministrami w zakresie zawierania — a zarazem także wypowiadania — umów międzynarodowych nie jest wyraźne. Rozgraniczenie to jest całkiem wyraźne tylko tam, gdzie samodzielność prezydenta RP jest ograniczona na rzecz uprawnień przysługujących Sejmowi i Senatowi. Tak więc przepis art. 33 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 1992 roku stanowi, że ratyfikacja i wypowiedzenie czterech kategorii umów międzynarodowych wymaga upoważnienia wyrażonego w ustawie. Są to umowy dotyczące granic państwa, sojuszów obronnych oraz umowy pociągające za sobą obciążenia finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie. Całkiem nowym elementem tego przepisu w polskim prawie konstytucyjnym jest wymaganie zgody parlamentu na wypowiadanie jakichkolwiek umów międzynarodowych, w tym przypadku tego rodzaju umów, które takiej zgody wymagały na ich ratyfikację.

---

[9] K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław—Warszawa 1978, s. 492—521.

[10] J. Makowski: częsty brak wzmianki o ratyfikacji w umowach zawieranych bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej traktował jako skutek powszechnego obniżenia się poziomu dyplomacji europejskiej, *op. cit.*, s. 459.

Zestaw kategorii umów międzynarodowych wymagających aprobaty parlamentarnej zmieniał się w historii polskiego prawa konstytucyjnego. Według konstytucji marcowej obejmował on — oprócz umowy ze Stolicą Apostolską, której ratyfikacja należała do Sejmu — siedem rodzajów umów, a mianowicie: 1) handlowe, 2) celne, 3) stale obciążające państwo pod względem finansowym, 4) zawierające przepisy prawne obowiązujące obywateli, 5) wprowadzające zmianę granic państwa, 6) przymierza oraz 7) traktaty pokoju.

Konstytucja kwietniowa wprowadziła kilka zmian w zakresie ratyfikacji umów międzynarodowych. Po pierwsze, w liczbie kategorii umów wymagających zgody parlamentu pominęła przymierza oraz traktaty pokoju. Po drugie, zwęziła tę kategorię umów przez użycie wyrazów „nowych" oraz „ciężarów" zamiast „obowiązków" w odniesieniu do umów międzynarodowych dotyczących statusu obywateli polskich. Po trzecie, upoważniła prezydenta w przypadkach nie cierpiących zwłoki do wprowadzenia tymczasowo w życie, na wniosek rządu, wszystkich lub niektórych postanowień umów handlowych i celnych przed ich ratyfikacją. Po czwarte wreszcie, wprowadziła zastrzeżenie, że inicjatywa ustawodawcza w sprawach ratyfikacji umów międzynarodowych należy wyłącznie do rządu.

Powojenna ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (zwana małą konstytucją) sprawę ratyfikacji umów międzynarodowych uregulowała w drodze recepcji odpowiednich przepisów konstytucji marcowej.[11] Natomiast konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku ratyfikację umów międzynarodowych powierzyła Radzie Państwa, nie przewidując udziału Sejmu w tej dziedzinie. Niemniej w sprawie ratyfikacji Układu Warszawskiego z dnia 14 maja 1955 roku Rada Państwa zwróciła się z wnioskiem o dokonanie tej czynności przez Sejm i dopiero na tej podstawie wydała dokument ratyfikacyjny.[12] Sprawa kompetencji Sejmu PRL w zakresie ratyfikacji umów międzynarodowych wywołała bardzo różne opinie.[13]

Konstytucja z 1952 roku włączając ratyfikację umów międzynarodowych do kompetencji Rady Państwa, pomijała kwestię, które kategorie umów powinny podlegać procedurze ratyfikacyjnej. Kwestii tej nie ure-

---

[11] *Polskie konstytucje...*, s. 134—142.

[12] *Sejm PRL, Kadencja I, 1952—1956*, druk nr 62 i 63 oraz Dz.U., 1955, nr 30, poz. 182.

[13] Piśmiennictwo na ten temat zob. L. Antonowicz: *Ratyfikacja umów międzynarodowych jako instytucja prawa PRL*, „Sprawy Międzynarodowe" 1959, nr 1, s. 50.

gulowano również w drodze ustawodawstwa zwykłego, jak uczyniono to w Związku Radzieckim, gdzie obowiązywała ustawa z dnia 20 sierpnia 1938 roku o trybie ratyfikacji i wypowiadania umów międzynarodowych ZSRR.[14] Lukę tę usunęła dopiero nie opublikowana uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 roku w sprawie zawierania i wypowiadania umów międzynarodowych, według której ratyfikacji przez Radę Państwa podlegały przede wszystkim umowy międzynarodowe podpisane w jej imieniu. Zostały one określone jako umowy państwowe, obejmujące: a) traktaty pokoju oraz układy o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy, b) inne umowy polityczne, c) umowy normujące sprawy zastrzeżone do regulowania w drodze ustawy lub zawierające postanowienia odbiegające od obowiązującego ustawodawstwa, a także inne umowy, jeżeli strona polska wyraziła na to zgodę, ze względu na wymogi prawa drugiej strony lub jeżeli strony tak uzgodniły ze względu na szczególne okoliczności. Ratyfikacji przez Radę Państwa podlegały również umowy rządowe, jeżeli przewidywały wyraźnie lub dopuszczały ratyfikację.

Nowela konstytucyjna z 1989 roku w sposób istotny zmieniła zagadnienie ratyfikacji umów międzynarodowych w ujęciu konstytucji z 1952 roku. Przywracając instytucję prezydenta i czyniąc go organem właściwym w tej dziedzinie, ustaliła zarazem wymóg uzyskiwania zgody Sejmu na ratyfikację dwu kategorii umów międzynarodowych, to jest umów pociągających za sobą znaczne obciążenie finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie.

Wymóg zgody parlamentarnej na ratyfikację niektórych kategorii umów międzynarodowych zakładał udział w jej udzielaniu obu izb — Sejmu i Senatu w tych okresach rozwoju polskiego prawa konstytucyjnego, kiedy parlament był dwuizbowy. Tak więc było pod rządami konstytucji marcowej i kwietniowej, a obecnie jest tak ponownie od połowy 1989 roku. Całkiem wyraźnie przewidywała to konstytucja kwietniowa, która wymaga zgody izb ustawodawczych wyrażonej w ustawie, a ustawa konstytucyjna z 1992 roku mówi o zgodzie Sejmu i Senatu. Natomiast konstytucja marcowa oraz konstytucja z 1952 roku w wersji z 1989 roku mówiły wprawdzie o zgodzie Sejmu, ale wobec przyoblekania tej zgody w formę ustawy oznaczało to w praktyce również udział Senatu w procedurze ratyfikacyjnej. Tylko w okresie Krajowej Rady Narodowej oraz Sejmu Ustawodawczego udzielanie zgody na ratyfikację umów międzynarodowych należało do parlamentu jednoizbowego.

Polskie przepisy konstytucyjne nie zawsze stanowiły *expressis verbis*, że udział parlamentu w zawieraniu umów międzynarodowych ma poprze-

[14] *Sbornik zakonow SSSR i ukazow Przezydiuma Wierchownogo Sowieta SSSR 1938—1956*, Moskwa 1956, s. 152.

dzać ich ratyfikację bez prezydenta. Tak więc art. 50 konstytucji marcowej dotyczący zawierania pokoju mówił o uprzedniej zgodzie Sejmu, podczas gdy art. 49, który wymieniał sześć kategorii umów międzynarodowych, słowa „zgoda" bliżej nie określała. Niemniej sens obu tych przepisów był jednakowy i odpowiednio do tego ukształtowała się polska praktyka traktatowa. Usankcjonował to przepis konstytucji kwietniowej (art. 52 ust. 1) wymagający zgody izb ustawodawczych na niektóre kategorie umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją. Także nowela konstytucyjna z 1989 roku mówi o uprzedniej zgodzie Sejmu. Natomiast ustawa konstytucyjna z 1992 roku tym różni się od wcześniejszych przepisów konstytucyjnych w tej materii, że słowo „zgoda" zastąpiła słowem „upoważnienie".

Wyjątkowy pod względem proceduralnym był przypadek ratyfikacji przez Polskę Karty Narodów Zjednoczonych. Otóż jej ratyfikacja przez prezydenta Krajowej Rady Narodowej [15] wyprzedziła w czasie wyrażenie na to zgody przez KRN[16]. W świetle ustaw z dnia 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych oraz o kompetencji przewodniczącego (od 31 grudnia 1944 roku prezydenta) Krajowej Rady Narodowej [17], Karta NZ była objęta katalogiem umów międzynarodowych wymagających zatwierdzenia przez KRN względnie prezydium KRN, choćby z tego powodu, że jej przyjęcie stale obciążało państwo polskie pod względem finansowym. Z drugiej strony biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności towarzyszące sprawie członkostwa Polski w ONZ i zdecydowane poparcie przez KRN wysiłków rządu w sprawie uczestniczenia w Konferencji Narodów Zjednoczonych w San Francisco [18], można uważać, że przyjęcie Karty NZ nie ulegało żadnej wątpliwości — co później potwierdziła uchwalona jednogłośnie ustawa KRN — i mogło być potraktowane w sposób szczególny. Dodać tu jeszcze należy, że sprawa zgodności procedury ratyfikacyjnej Karty Narodów Zjednoczonych, tak jak każdej innej umowy międzynarodowej, z prawem polskim należała do wyłącznej kompetencji państwa polskiego.

SUMMARY

The article discusses the competence of the President of the Polish Republic with respect to international agreements, in particular in negotiating and denunciating them. The President's competence is defined at present by the Constitutional Act of 17 October 1992 (the so-called Small Constitution). The article also

[15] Dz.U., 1947, nr 23, poz. 90.

[16] Dz. U., 1946, nr 2, poz. 6.

[17] Dz. U., 1944, nr 5, poz. 22 i 23.

[18] Sprawozdanie stenograficzne z posiedzeń Krajowej Rady Narodowej w dniach 3, 4, 5 i 6 maja 1945 roku, s. 20 i 240.

discusses, as a historical background, appropriate provisions of the March Constitution of 1921 and April Constitution of 1935, and of the 1952 Constitution, under which the function of Head of State was exercised by the Council of State until the 1989 amendment.

The competence of the President concerning international agreements is at present limited in favour of the powers of the Diet and the Senate, which are empowered to give authorization in the form of an act to ratify agreements concerning state frontiers, defence alliances and agreements that involve financial encumbrances of the state or the necessity to alter legislation. According to the Small Constitution of 1992 denunciation of the four categories of international agreements also require the parliament's authorization. However, the delimitation of competence in international agreements between the President, the government and particular ministers is not distinct.